

# Differenziazione regionale e cittadinanza dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale: quali lezioni dall'esperienza spagnola?

di Ignazio Spadaro

**Abstract:** *Asymmetric regionalism and citizenship after judgement No. 192/2024 of the Constitutional Court: what lessons from Spain's experience?* – The essay, basing on the relevant jurisprudence of the Spanish *Tribunal constitucional*, reconstructs the origin, evolution and limits of asymmetric regionalism in Spain, with specific reference to the enjoyment of citizens' constitutional rights. This provides useful insights to assess the constitutional legitimacy of the provisions by which in 2024 the Italian Parliament implemented Article 116, para. 3 of Constitution, allowing for the granting of «special forms and conditions of autonomy» to ordinary Regions too. Possible remedies are proposed in the final paragraph, so to align the new laws, on the one hand, with the enhancement of sub-state levels of government, which inspires the entire Title V Reform of 2001, and, on the other hand, with the constitutional principle of non-discrimination, as set out in Article 3 of Constitution.

2665

---

**Keywords:** Asymmetric regionalism; Constitutional rights; Parliament; Regional Statutes; ELP

## 1. Attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. e possibili «divari di cittadinanza»

Il 21 luglio 2024 è entrata in vigore la legge n. 86/2024, il cui disegno era stato presentato dal Ministro per gli affari regionali nel marzo del 2023 (di seguito: «Legge Calderoli»)<sup>1</sup>. Essa dà attuazione all'art. 116, co. 3 Cost.,

---

\* Lo studio si inserisce fra le attività del Progetto “La tenuta dello Stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid19. Profili giuridico-finanziari”, condotto grazie al “Programma ricerca di ateneo UNICT 2020-22 linea 2”, ed ha beneficiato, in sede di revisione, del soggiorno svolto dall'A. quale *investigador visitante* presso l'*Instituto de Derecho Parlamentario* dell'Università Complutense di Madrid, nell'ambito del “Programma di Ateneo per la mobilità internazionale” dell'Università degli studi di Catania.

<sup>1</sup> Sul testo in esame, rimasto invariato dopo la prima approvazione in Senato (23 gennaio 2024), v. sin d'ora R. Di Maria, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *IPOF*, 1, 2023, 33 ss.; A. Sterpa, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del “regionalismo differenziato”*, *ibid.*, 69 ss.; A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi*, 3, 2024, iv ss.

introdotto dalla nota riforma del 2001<sup>2</sup>, che estende la possibilità di accedere a «forme e condizioni particolari di autonomia», già prevista per le sole Regioni a statuto speciale (comma 1), anche alle Regioni ordinarie che ne facciano richiesta, con riferimento sia alle materie di competenza concorrente, sia ad alcune ricadenti nella competenza esclusiva dello Stato («organizzazione della giustizia di pace», «norme generali sull'istruzione», «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»). Sotto il profilo procedimentale, si prescrive la consultazione degli enti locali, la stipula di apposite intese tra lo Stato e le Regioni interessate e, infine, il relativo recepimento con legge approvata a maggioranza assoluta<sup>3</sup>, nel rispetto dei «principi di cui all'art. 119» della Costituzione.

L'art. 2 della legge integra tali previsioni, dettando una disciplina organica della procedura<sup>4</sup> e colmando, così, un vuoto normativo che si protraeva da più di ventennio, nonostante l'intensa attività istruttoria svolta frattanto a livello parlamentare, specie nelle ultime tre legislature<sup>5</sup>, e ad alcuni *input* governativi<sup>6</sup>. Peraltro, detta lacuna non aveva impedito che il 15 maggio 2019 l'Esecutivo procedesse già alla stipula di intese preliminari con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, aventi ad oggetto, ciascuna, un numero di materie cospicuo (rispettivamente: sedici, venti e ventitré, ossia, in quest'ultimo caso, tutte quelle possibili).

L'ampiezza di tali concessioni aveva suscitato perplessità presso molti giuristi<sup>7</sup>, i quali avevano prospettato il rischio che la differenziazione si traducesse in una sostanziale «regionalizzazione dello Stato sociale»<sup>8</sup>, dando

<sup>2</sup> Sulla genesi di tale disposizione v. A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, 31 ss., e, in un quadro più ampio, anche A. Gori, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Oss. fonti*, 1, 2023, 60 ss.

<sup>3</sup> Sulle questioni sottese al rapporto tra intesa e successiva legge atipica v., anche per ulteriori rinvii, G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie, con particolare riguardo ai profili procedurali*, in D. Coduti (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022, 50 ss.

<sup>4</sup> In precedenza, l'art. 1, co. 571 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, si era limitato a stabilire che il Governo dovesse «attivarsi» entro trenta giorni dal deposito di ciascuna richiesta da parte regionale.

<sup>5</sup> V. le indagini conoscitive svolte dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali dal novembre 2017 al febbraio 2018 (A.C., doc. XVII-bis, n. 13) e dal marzo 2019 al marzo 2021 (A.C., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 12 luglio 2022, 158 ss.), oltre ai resoconti del ciclo di audizioni tenuto dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dal febbraio 2019 al luglio 2022, accessibili da [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>6</sup> Il riferimento è ai disegni di legge elaborati, rispettivamente, dagli allora Ministri Lanzillotta e Boccia. Per un'articolata ricostruzione dei molteplici tentativi di attuare il regionalismo differenziato susseguitisi negli ultimi anni v. L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, Torino, 2021, 92 ss.

<sup>7</sup> V. *ex multis*, anche con riferimento a profili ulteriori, L. Chieffi - A. Lopes - D. Scalera - S. Staiano, *Regionalismo differenziato*, Napoli, 2023, VII ss., e, volendo, I. Spadaro, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in *IPOF*, 2, 2023, 164 ss. Meno severo il giudizio di E. Catelani, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), marzo 2023, che ravvisa «luci ed ombre».

<sup>8</sup> A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, 7, cui cfr. V. Tondi della Mura, *Per un regionalismo differenziato rispettoso*

luogo ad inammissibili «divari di cittadinanza»<sup>9</sup>. La locuzione è pregnante poiché trova rispondenza, sul piano comparatistico e politologico, nell'esperienza comune a molteplici Stati federali, in cui è proprio l'accesso a «*[public] services of an equivalent standard*» in tutto il territorio nazionale a rendere effettiva, per l'appunto, l'esistenza di una «*common citizenship*»<sup>10</sup>.

Com'è noto, con la recente sentenza n. 192/2024 la Consulta si è mostrata sensibile alla questione, dichiarando incostituzionale l'art. 2 della legge «nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà», ossia – si legge nel *Considerato in diritto* – non sia «motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione», in modo da evidenziarne i vantaggi «in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità»<sup>11</sup>. Senza voler troppo anticipare considerazioni che saranno svolte nella parte conclusiva di questo lavoro, può comunque affermarsi che l'orientamento appena richiamato conferma l'opportunità di immaginare strumenti idonei a prevenire i pregiudizi all'uniforme godimento dei diritti costituzionali, nonché dell'interesse nazionale<sup>12</sup>, che potrebbero discendere da un esercizio eccessivamente “disinvolto” delle competenze oggetto di differenziazione e, a monte, della differenziazione stessa.

A tal fine, spunti assai utili sembrano ravvisabili nell'esperienza di un altro Paese a forte decentramento politico quale è la Spagna. Questa, infatti, benché nella prassi abbia visto le proprie *Comunidades* raggiungere un livello di autonomia tendenzialmente omogeneo<sup>13</sup>, sul piano delle previsioni

---

della coesione nazionale. *Prime note*, in *IPOF*, 2, 2019, 10.

<sup>9</sup> Sul tema v. di recente, anche nella prospettiva dell'attuazione del PNRR, A. Andriopoulou, *Autonomia differenziata e divari di cittadinanza*, in *Federalismi*, 23, 2023, 49 ss.

<sup>10</sup> In questi termini, con riferimento al caso australiano, A. Fenna, *Australian federalism and the COVID-19 crisis*, in AA.VV., *Federalism and the Response to COVID-19*, New York, 2022, 19. Sul versante dottrinale, lo stretto nesso tra cittadinanza, principio di non discriminazione e riparto verticale delle competenze è evidenziato, tra gli altri, da S. Mangiameli, *Regionalismo ed eguaglianza*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020, 39 ss.

<sup>11</sup> Sentenza 3 dicembre 2024, n. 192, § 4.3, cui cfr. analogamente § 8.3 e § 8.4. Tra i primi commenti alla decisione, il cui dispositivo si articola in ben cinquantadue paragrafi, si segnalano quelli di V. Cerulli Irelli, P. Caretti, C. Pinelli ed E. Cheli in *Astrid Rass.*, 18, 2024, *passim*, e di L. Violini, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in [www.lecostituzionaliste.it](http://www.lecostituzionaliste.it), dicembre 2024, 2 ss.

<sup>12</sup> Sulla perduranza dell'«interesse nazionale» nell'ordinamento costituzionale italiano come limite all'autonomia territoriale, anche dopo la relativa espunzione dal testo dell'art. 117, co. 1 Cost., v. Cons. St., sentenza 2 agosto 2021, n. 5679, § 3; in dottrina, A. Mitrotti, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2020, *passim*, ed ulteriori rinvii.

<sup>13</sup> Cfr. la «simmetria *de facto*» segnalata da M. Alberton, *Dinamiche interistituzionali in Spagna tra decentramento, accentrimento e “balzi asimmetrici”: il caso della tutela dell'ambiente*, in *DPCE online*, 3, 2020, 3075; nello stesso senso, *ex multis*, già M. López Portas, *El avance de los nuevos modelos federales*, in *Rev. Asesoría Juríd. Xunta de Galicia*, 6, 2011, 203. Invero, sia i *Pactos autonómicos* del 1981 che i successivi *Acuerdos* del 1992 hanno tradito il disegno della maggioranza dei Costituenti, di riservare l'autonomia a «*pocos y excepcionales territorios*», come autorevolmente ricostruito da S. Muñoz Machado, *Derecho publico de las Comunidades Autonomas*, vol. I, Madrid, 1982, 90 e 139

costituzionali può senz'altro considerarsi un esempio di Stato cd. «asimmetrico»<sup>14</sup> e, quindi, anche un utile elemento di raffronto per l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost.

Inoltre, va rimarcato che nell'ordinamento spagnolo si rinvengono esempi di entrambe le modalità in cui tipo e forma di Stato possono, per così dire, intersecarsi, e la differenziazione dell'autonomia regionale può sfociare in una differenziazione (ossia, una disparità) del livello di godimento di taluni diritti. La prima di esse, che può definirsi “diretta” (o esplicita), consiste nell'inserimento di veri e propri *bill of rights* nel testo degli Statuti; la seconda opera, invece, indirettamente, per effetto della divaricazione tra le singole legislazioni regionali in alcune materie riservate, appunto, al livello di governo sub-statale, specie qualora esse contemplino l'erogazione di servizi pubblici.

## 2. Tentativi di differenziazione diretta in Spagna: i «derechos estatutarios»

2668

Nei primi anni Duemila il risveglio di sentimenti localistico-identitari, specie in Catalogna e Paesi Baschi<sup>15</sup>, ha indotto un numero crescente di Comunità ad azionare la leva della differenziazione. Oltre alla «blindatura» di numerose competenze comunitarie, mediante la descrizione delle stesse in termini più dettagliati rispetto al passato<sup>16</sup>, i nuovi Statuti hanno visto l'introduzione di intere partizioni contenenti «derechos» soggettivi e relativi criteri attuativi («*principios rectores*»), in aggiunta a quelli già enunciati – rispettivamente – dagli artt. 14 ss. e 39 ss. della Costituzione.

In un primo momento, l'efficacia giuridica di tali novelle è apparsa incerta. Nessun problema si è posto, invero, per le disposizioni statutarie che si limitavano a riprodurre il contenuto di disposizioni costituzionali o ad esplicitarne l'unica applicazione possibile a certe fattispecie<sup>17</sup>. Ciò vale, ad esempio, per l'art. 15, co. 2 St. Catalogna, che nel sancire il diritto di «tutti gli individui» a «vivere [...] liberi da ogni forma di discriminazione» riprende, nella sostanza, l'art. 14 Cost., sul divieto di «qualsiasi

---

ss., cui cfr. più di recente A. Porras Nadales, *Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2004, 20-21.

<sup>14</sup> Il tema è approfondito, tra gli altri, da F. Palermo, *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2, 2018, 296 ss., e R. Bifulco, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Dir. reg.*, 1, 2020, 70 ss. Più di recente, v. inoltre A. Mastromarino, *Prima riflettere sul concetto di asimmetria, poi procedere a differenziare*, in D. Coduti (a cura di), *La differenziazione*, cit., 24 ss.

<sup>15</sup> Per approfondimenti v. almeno A. Fernández, A. García, R. Pineda, *Los Estatutos vasco y catalán en la II República y la Constitución de 1978*, 2005, 3 ss., reperibile nel [sito](#) dell'Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>16</sup> Tra i primi ad utilizzare questa metafora, poi divenuta comune nel dibattito dottrinale spagnolo, v. E. Albertí Rovira, *El blindatge de les competències i la reforma estatutària*, in *Rev. cat. der. púb.*, 31, 2005, 110, mentre per una rassegna delle ulteriori tecniche utilizzate per espandere e consolidare l'autonomia delle Comunità cfr. I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2007, 141 ss.

<sup>17</sup> Cfr. puntualmente S. Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Madrid, 2015, vol. VI, 180.

discriminazione per ragioni di nascita, razza, sesso, religione, opinione o qualunque altra condizione e circostanza personale o sociale». Del pari, l'art. 16 St. Andalusia, allorché riconosce alle donne «il diritto ad una protezione integrale contro la violenza di genere», ivi compreso l'accesso a «strumenti di prevenzione, mezzi assistenziali e aiuti pubblici», non fa che sistematizzare, con riferimento ad uno specifico gruppo di individui, quanto già autonomamente desumibile dagli artt. 15, 32 e 41 Cost., concernenti, rispettivamente, il diritto alla vita e all'integrità fisica e morale, l'uguaglianza giuridica dei coniugi e il diritto all'assistenza sociale.

Dubbi di costituzionalità si sono sollevati, invece, per le disposizioni statutarie propriamente innovative, perché tendenti a riservare a coloro che siano domiciliati nel territorio della Comunità un livello di garanzia dei diritti oggettivamente diverso rispetto a quello fissato dal Costituente. Nella pratica, il rischio di un abbassamento delle tutele è stato scongiurato mediante apposite clausole, le quali o rinviavano alle disposizioni costituzionali sui diritti e le libertà, recependone formalmente i contenuti, oppure vietavano espressamente di applicare lo Statuto in contrasto con le garanzie individuali contemplate dalla Costituzione e dai Trattati internazionali ratificati dalla Spagna<sup>18</sup>.

Per contro, nulla esclude gli Statuti possano spostare l'asticella delle tutele verso l'alto, creando problemi di bilanciamento. Ad esempio, l'art. 22, § 2, lett. j) St. Andalusia prevede uno specifico “diritto alla confidenzialità” dei propri dati sanitari e genetici. Tale disposizione delinea una delle possibili declinazioni del diritto alla «protezione della salute» già previsto dall'art. 43, co. 1 Cost., ma proprio per questo non solo non ne rappresenta una mera riformulazione, bensì può anche entrare in conflitto con esso tutte le volte in cui, ad esempio, la diagnosi precoce di una patologia congenita richieda la conoscenza della storia clinica di terzi, appartenenti al medesimo nucleo familiare. Potrebbe obiettarsi che previsioni simili a quella andalusa sono già presenti a livello statale, ed in particolare all'art. 10, n. 3 della *Ley General de Sanidad*<sup>19</sup>. Quest'ultima, però, avendo il rango di legge ordinaria, presenta una resistenza all'abrogazione minore rispetto agli Statuti, che com'è noto sono emendabili solo con leggi organiche e, per di più, atipiche, perché approvate con procedimenti *ad hoc*, per la cui positiva conclusione è indispensabile l'assenso della Comunità interessata<sup>20</sup>.

A ciò si aggiunga che la mancanza di un'espressa disposizione

<sup>18</sup> Trattasi delle clausole dette, rispettivamente, *de vinculación* e *de salvaguardia*, il cui effetto “salvifico” sulla legittimità costituzionale delle disposizioni statutarie in esame è sostenuto da E. Expósito, *La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de autonomía*, in *REAF*, 2007, 154-155. Ne sono esempio l'art. 7 St. Madrid, a norma del quale «*los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad [...] son los establecidos en la Constitución*», e l'art. 37, co. 3 St. Castiglia e Leon, dove si legge che «*ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España*».

<sup>19</sup> Legge 25 aprile 1986, n. 14, come riformata dalla legge 14 novembre 2002, n. 41.

<sup>20</sup> Dall'art. 90, co. 2 Cost. sp. si ricava che le leggi ordinarie, ove non sia opposto il veto del Senato, sono approvate dal Congresso a maggioranza semplice, mentre per quelle organiche l'art. 81, co. 2 Cost. richiede la maggioranza assoluta. Quanto all'ulteriore aggravamento cui si allude nel testo, cfr. l'art. 58 degli Statuti di La Rioja e Cantabria, l'art. 55 St. Murcia, l'art. 91 St. Estremadura.

costituzionale su una fattispecie conserva alle *Cortes Generales* un certo grado di libertà. Ad esempio, sempre in ambito sanitario, nulla osterebbe all'integrale abrogazione dell'odierna *Ley orgánica de regulación de la eutanasia*<sup>21</sup>, mentre a livello sub-statale le leggi catalane, balearidi, aragonesi e castigliane che conferiscono efficacia al «*testamento vital*» si sottraggono alla piena disponibilità dei rispettivi *Parlamentos Autonómicos*, proprio in quanto attuative di puntuali previsioni statutarie<sup>22</sup>. Di conseguenza, non pare azzardato concludere che chi si trovi ricoverato in un ospedale di Siviglia o Saragozza gode, oggi, di garanzie complessivamente più intense rispetto a chi usufruisca di un'analogha struttura a Madrid o Oviedo.

Parte della dottrina si è mostrata assai scettica in ordine alla legittimità di una differenziazione esplicita dei diritti. Alcuni Autori, accedendo ad un'interpretazione letterale dell'art. 139, co. 1 Cost., che enuncia il principio di uguaglianza dei diritti su base territoriale, hanno ritenuto che quest'ultimo sia pressoché incompatibile con la stessa differenziazione autonomistica<sup>23</sup>. Altri hanno osservato che l'etichetta "diritti e doveri fondamentali dei cittadini" non figura né nell'art. 147 Cost., sul contenuto necessario degli Statuti, né nelle due disposizioni successive, che elencano le (sole) materie demandabili alla competenza delle Comunità autonome, desumendone che la disciplina di tali situazioni giuridiche sarebbe riservata allo Stato e, in particolare, a quell'atto statale per eccellenza che è la Costituzione<sup>24</sup>. Ed ancora, si è autorevolmente sottolineata la difficoltà di ammettere che una medesima maggioranza parlamentare possa fornire risposte normative diverse a bisogni sociali identici, come per l'appunto avviene quando un certo diritto (p. es. quello al rifiuto delle cure) sia riconosciuto a talune popolazioni, mediante l'inserimento nel relativo Statuto di autonomia, e non, invece, ad altre, per la mancata approvazione di una legge (statale) che lo preveda nelle restanti parti del territorio nazionale<sup>25</sup>.

Benché, forse, non del tutto prive di fondamento, tali perplessità non sono state condivise dal Tribunale costituzionale. Esso, infatti, nel 2007, trovandosi a giudicare sulla legittimità di alcune disposizioni del nuovo Statuto valenzano, ha ribadito il proprio consolidato orientamento secondo

<sup>21</sup> V. gli artt. 5, § 2 e 6, § 4 della legge organica 24 marzo 2021, n. 3.

<sup>22</sup> Art. 20, § 2 St. Catalogna; art. 25, § 4 St. Baleari; art. 14, § 4 St. Aragona; art. 13, § 2, lett. e) St. Castiglia e Leon. Non sembra, quindi, del tutto condivisibile la tesi a suo tempo sostenuta da E. Expósito, *La regulación de los derechos*, cit., 190 ss., ossia che la corrispondenza a situazioni giuridiche garantite da leggi statali avrebbe l'effetto di svuotare il novero dei diritti propriamente *estatutarios*.

<sup>23</sup> La tesi è, tuttavia, rimasta minoritaria, come evidenziato da F. López Menudo, *Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial*, in *Rev. esp. control externo*, 12, 2010, 75 ss., cui si rinvia anche per una più analitica rassegna del dibattito dottrinale in materia.

<sup>24</sup> Sull'esistenza di una «*reserva de Constitución en materia de derechos fundamentales*» insiste L. Díez-Picazo, *¿Pueden los Estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 78, 2006, 71-72, il quale cita, a riprova, il rinvio alla *Dichiarazione universale* del 1948 ed alle altre Carte internazionali dei diritti operato dall'art. 10, co. 2 Cost., come unico caso in cui la Costituzione stessa tolleri la concorrenza di altre fonti normative sulla materia *de qua*.

<sup>25</sup> È il cd. «*argumento del legislador esquizofrénico*» (o «*del legislador abúlico*»), addotto per la prima volta da L. Díez-Picazo, *op. cit.*, 72 ss.

cui l'uguaglianza inter-territoriale postulata dall'art. 139, co. 1 Cost. non può intendersi «rigorosa e monolitica», poiché ciò sarebbe incompatibile col tipo di Stato, regionale e asimmetrico, delineato da numerose altre disposizioni parimenti costituzionali<sup>26</sup>. Cionondimeno – si legge, ancora, in motivazione – le diverse legislazioni comunitarie non solo incontrano un limite nelle norme dettate dallo Stato nelle materie di propria competenza, sia essa basica o esclusiva (art. 149, § 1 Cost.), ma non possono neppure investire quelle «posizioni giuridiche fondamentali» che la Costituzione attribuisce in via «immediata» e «diretta» a tutti gli spagnoli, riservandone il concreto «svolgimento» alle sole *Cortes Generales* e postulandone, perciò, un «sostrato di eguaglianza in tutto il territorio nazionale»<sup>27</sup>.

I Giudici giungono, così, al cuore del proprio ragionamento: i *derechos estatutarios*, con la loro carica “differenziante”, sono ammissibili solo a condizione che non si riconosca ad essi la natura di “veri” diritti soggettivi. Diversamente dai diritti e dalle libertà sanciti dalla Costituzione, si tratterebbe, cioè, di semplici «*mandatos*», enunciazioni programmatiche cui ciascuna Comunità può ottenere, in sede di approvazione (o revisione) del proprio Statuto, di veder vincolati i propri organi di governo e che, pertanto, necessitano di norme attuative per acquisire piena efficacia<sup>28</sup>. Siffatta ricostruzione è stata successivamente ribadita dalla nota sentenza n. 31/2010<sup>29</sup>, benché la relativa applicazione allo Statuto catalano, oggetto del giudizio, non sia poi stata particolarmente rigorosa<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> *Trib. const.*, sentenza 12 dicembre 2007, n. 247, *FJ* 13, lett. a), che riprende, sul tema, un ampio stralcio della sentenza 16 novembre 1981, n. 37, *FJ* 2. La decisione è stata aspramente contestata in dottrina, sulla base di molteplici argomenti che non è qui possibile esaminare in dettaglio; tra gli altri, v. almeno M. Á. Cabellos Espiérrez, *La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano*, in *REAF*, 2008, 128 ss.

<sup>27</sup> *Ibid.*, cui cfr. *FJ* 4, lett. a), VIII cpv.

<sup>28</sup> *Ibid.*, *FJ* 15, lett. c). L'indispensabilità dell'*interpositio legislatoris* è contestata, tuttavia, da J. Sánchez Barillao, *La garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios*, in F. Balaguer Callejón (a cura di), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Siviglia, 2008, 125-126, e G. Cámara Villar, *Veste y realidad de los derechos estatutarios*, in *Rev. estud. pol.*, 2011, 99 ss., quest'ultimo anche sulla scorta di numerosi esempi di disposizioni statutarie abbastanza chiare e dettagliate da poter essere poste a fondamento di decisioni giurisdizionali.

<sup>29</sup> Sentenza 28 giugno 2010, n. 31, *FFJJ* 16 e 57. Su tale corposa pronuncia v. sin d'ora, all'interno di una letteratura oramai sterminata, J. Tornos Mas, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Istituz. Fed.*, 1, 2011, 13 ss., e L. Arroyo Jiménez, *La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya*, in *Informe Comunidades autón.*, 2010, 41 ss., oltre ai numerosi contributi pubblicati in *Teoría y realidad constitucional*, 2011, *passim*, e in *Rev. cat. dret públic*, 2010, 153 ss.; più di recente, ancora S. Soriano Moreno, *Derechos e igualdad territorial en la evolución del Estado social autonómico*, Valenza, 2020, 177 ss. In Italia v. almeno L. Mezzetti, *Introduzione*, in *DPCE*, 1, 2011, 3 ss., secondo il quale la decisione avrebbe mancato l'obiettivo di «delineare con definitiva chiarezza di contorni il modello autonomistico spagnolo», e, nel medesimo fascicolo, le approfondite considerazioni di M. Iacometti (24 ss.), G. Poggeschi (42 ss.), A. Mastromarino (50 ss.).

<sup>30</sup> Invero, la sentenza utilizza in maniera piuttosto disinvolta gli strumenti di interpretazione restrittiva e sistematica, “salvando” così la validità di disposizioni apparentemente incostituzionali: cfr. F. López Menudo, *Los Estatutos de autonomía y derechos fundamentales*, in AA.VV., *El Derecho Administrativo en perspectiva. En homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, Buenos Aires, 2014, 381 ss., e R. Ibrido, *Il rebus*

Negli anni a seguire il dibattito si è progressivamente placato, senza peraltro addivenire a posizioni unanimi circa una questione di fondo: se il fatto che la Costituzione preveda espressamente l'inserimento, negli Statuti, di sole norme di organizzazione ed attributive di competenze *ratione materiae* imponga una qualche cautela nell'affiancamento, ad esse, di disposizioni ulteriori quali sono, per l'appunto, quelle attributive di diritti. In particolare, autorevole dottrina<sup>31</sup> sostiene che la previsione di *derechos estatutarios*, in quanto eccezionale, dovrebbe trovare giustificazione nella «specialità» che tali situazioni giuridiche assumano in ciascun «concreto ambito territoriale»<sup>32</sup>, anche sotto il profilo del relativo godimento. Si pensi, ad esempio, alla particolare rilevanza di determinati diritti sociali, e conseguenti interventi di *welfare*, in territori che ancora presentino alti tassi di dispersione scolastica o arretratezza economica, nonché ai molteplici svantaggi che spesso gravano su chi risiede in aree montane o, comunque, scarsamente collegate.

2672

### 3. Segue. Profili di differenziazione indiretta

Per quanto concerne, invece, quella modalità di differenziazione dei diritti individuali (*rectius*, del relativo godimento) che si è poc'anzi definita “indiretta”, va precisato che essa, seppur non sia estranea agli ordinamenti caratterizzati da una distribuzione simmetrica delle competenze regionali, in presenza di asimmetrie si presenta con particolare intensità.

In Spagna, nel 1977 la fine del regime franchista determinò non soltanto un rinnovato desiderio di democrazia, ma anche il risveglio di antiche rivendicazioni autonomiste<sup>33</sup>. Il proposito di circoscrivere la “nuova” autonomia regionale a «*pocos y excepcionales territorios*»<sup>34</sup>, coltivato dai partiti di maggioranza, fu subito ostacolato dalla necessità di raggiungere un

---

dell'interpretazione conforme alla luce della recente sentenza sullo Statuto catalano, in DPCE, 1, 2011, 54 ss. Va, peraltro, rimarcato che tale *modus decidendi* non è mosso tanto da un *favor autonomiae*, quanto, piuttosto, da una svalutazione della portata normativa degli Statuti e, quindi, della relativa “pericolosità” per la tenuta dell'ordinamento costituzionale, come rilevato da F. Flórez Turrado, *La “devaluación” del Estatuto de Autonomía en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña*, in *Boletín JADO*, 22, 2011, 237 ss.; ma cfr. i dubbi sull'effettiva portata giuridica di tale operazione sollevati da M. Barceló i Serramalera, *Los efectos de la sentencia 31/2010 en el catálogo de derechos, deberes y principios del Estatuto de autonomía de Cataluña: una desactivación más aparente que real*, in *REAF*, 2011, 82 ss.

<sup>31</sup> S. Muñoz Machado, *Tratado*, cit., vol. IV, 248.

<sup>32</sup> Si pensi alla centralità assunta, per esempio, dagli interventi socioassistenziali nei territori che presentino alti tassi di dispersione scolastica o arretratezza economica, nonché alle difficoltà di spostamento cui va incontro chi risiede in aree montane o, comunque, carenti dal punto di vista infrastrutturale.

<sup>33</sup> Di vera e propria «fuga» dall'«antimodello» franchista parla J. López Aguilar, *Lo Stato Autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978* (trad.), Cedam, Padova, 1999, 8, mentre sullo stretto legame tra democrazia e decentramento politico nella storia costituzionale spagnola v. per tutti A. Dueñas Castrillo, *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia*, Saragozza, 2021, 42.

<sup>34</sup> In questi termini S. Muñoz Machado, *Derecho público*, cit., 139 ss., cui cfr. più di recente A. Porrás Nadales, *Il regionalismo differenziato*, cit., 20-21.

compromesso con quelle sinistre che sin dal 1972 propugnavano un progetto antitetico, perché apertamente federalista e rispettoso dell'«autodeterminazione» di Catalogna, Paesi Baschi e Galizia<sup>35</sup>. I decreti-legge governativi che nella fase transitoria (1977-1978) introdussero ben quattordici pre-autonomie non poterono essere revocati per il timore di disordini, al punto che le *Cortes Constituyentes* si determinarono ad inserire nel nuovo Testo fondamentale un procedimento accelerato per conferirvi efficacia definitiva (I disp. trans).

In tali circostanze, la previsione dell'autonomia come mera eventualità, nel testo dell'art. 148, § 1 Cost., nacque – per così dire – già morta, perché superata dai fatti. Del pari, la portata normativa dell'art. 149, § 1 Cost., che tuttora riserva numerose materie alla competenza esclusiva dello Stato, è in gran parte ridimensionata dalla possibilità che anche tali materie siano devolute alle Comunità «decorsi cinque anni» (art. 149, § 2 Cost., I disp. trans.) o, in presenza di determinati presupposti, senza neppure attendere tale termine (art. 151 Cost., I e II disp. trans.). Inoltre, ai sensi dell'art. 150 Cost. il Parlamento può «attribuire» alle Comunità competenze legislative mediante *leyes marco*, e «trasferire» o «delegare» competenze statali, anche esecutive, al di fuori delle ordinarie procedure di approvazione degli Statuti<sup>36</sup>. Ulteriori ed autonome concessioni possono, poi, farsi sulla base di quelle disposizioni costituzionali che riconoscono rilievo giuridico alle peculiarità geografiche, storiche ed antropologiche di specifici territori (cd. *hechos diferenciales*)<sup>37</sup>.

La vocazione chiaramente filo-autonomista di tali disposizioni trovò terreno fertile nelle intese concluse tra le principali forze politiche nel 1981 e nel 1992. In entrambe le occasioni, la volontà di espandere l'autonomia delle Comunità fu tanto forte da indurre a consapevoli forzature: la concessione generalizzata di nuove competenze *ratione materiae*, infatti, ha determinato una sostanziale omogenizzazione delle stesse, in contrasto con la *ratio* differenziatrice insita nel principio dispositivo<sup>38</sup>; l'ordinamento forale navarrino fu «aggiornato», a norma della I disp. add., ma senza i rigori procedurali previsti dalla IV disp. trans.<sup>39</sup>; all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, talune modifiche alla disciplina dei *referendum* ed il riconoscimento legislativo dell'«interesse nazionale» alla

<sup>35</sup> PCE e PSOE vi avrebbero rinunciato solo col *compromiso* del 21 gennaio 1977, come ricostruito da A. Dueñas Castrillo, *La influencia entre España e Italia en sus ordenamientos regionales*, in *Rev. Gen. Der. Púb. Comp.*, 31, 2022, 12-13.

<sup>36</sup> Deve segnalarsi che la riconducibilità al II paragrafo anche delle competenze legislative, benché oggi maggioritaria in dottrina (cfr. J. Montilla Martos, *Ley marco. Leyes orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización*, in M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer - M. Casas Baamonde [a cura di], *Comentarios a la Constitución Española*, vol. II, Madrid, 2018, 1543), in passato era stata messa in discussione, tra gli altri, da S. Muñoz Machado, *Tratado*, cit., vol. VI, 250 ss.

<sup>37</sup> Per una trattazione più approfondita, anche in raffronto a talune previsioni contenute nella Costituzione italiana, sia consentito rinviare a I. Spadaro, *Regionalismo differenziato*, cit., 167 ss., mentre sulla *teoría de los hechos diferenciales* cfr. in generale J. García Roca, *¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?*, in *Cuad. Der. Púb.*, 11, 2000, 77 ss.

<sup>38</sup> Lo evidenzia J. López Aguilar, *Lo Stato Autonomico*, cit., 41.

<sup>39</sup> Ciò suscitò aspre critiche in dottrina: cfr. J. Tomás Villaroya, *Proceso autonómico y observancia de la Constitución*, in *Rev. esp. der. const.*, 15, 1985, 25 ss.

“comunitarizzazione” delle Province andaluse consentirono addirittura la concessione di autonomia a territori che, in un primo momento, l’avevano rifiutata<sup>40</sup>. Malgrado qualche oscillazione<sup>41</sup>, tale *favor autonomiae* si è, poi, complessivamente mantenuto, come conferma anche la già richiamata «terza generazione» statutaria negli anni Duemila.

Oggi si assiste, così, alla coesistenza di legislazioni distinte in ben ventotto materie, molte delle quali oggetto di ulteriori specificazioni a livello statutario<sup>42</sup>. Invero, la quasi totalità di esse presenta nessi significativi con la sfera dei diritti e delle libertà fondamentali, o perché investe le modalità in cui essi possono concretamente esercitarsi, o perché comprende l’erogazione dei servizi pubblici destinati a soddisfarli, oppure, ancora, perché implica attività pianificatorie che incidono sulla qualità della vita e sulle possibilità di realizzazione personale, professionale *etc.* dei cittadini. Esemplicando, al primo gruppo possono ricondursi le competenze comunitarie sull’associazionismo<sup>43</sup>, che l’art. 161 St. Catalogna declina dettagliatamente con riferimento alle «*entidades religiosas*»; al secondo quelle su «*sanidad*» e «*asistencia social*»<sup>44</sup>; al terzo «*ordenación del territorio*», «*agricultura y ganadería*», «*protección del medio ambiente*», «*caza y pesca*»<sup>45</sup>.

2674

### 3.1 Gli strumenti riservati al Parlamento per garantire l’uniformità di «diritti» e «doveri» costituzionali in tutto il territorio nazionale

Invero, il Costituente spagnolo si è mostrato consapevole del rischio che un’eccessiva espansione dell’autonomia regionale avrebbe potuto pregiudicare l’unità nazionale e l’eguaglianza giuridica dei cittadini. A tal fine, oltre ad averne enunciato l’inviolabilità, rispettivamente, all’art. 2 e agli artt. 14 e 139 Cost., ha previsto molteplici meccanismi mediante i quali il Parlamento è posto nelle condizioni di controllare e, se necessario, anche di ridurre il tasso di entropia normativa. A questo proposito, può anzitutto richiamarsi l’art. 149 Cost., che riserva allo Stato sia il potere di dettare la «*legislación básica*» di alcune materie, demandate per il resto alle Comunità (cd. competenza ripartita), sia la competenza esclusiva (legislativa, regolamentare, amministrativa) sulle «*bases*» di ulteriori settori

<sup>40</sup> L’intera vicenda è ricostruita da A. Ruíz Robledo, *El ordenamiento autonómico andaluz*, Civitas, Madrid, 1991, 21 ss., e F. Pérez Rojo, *Desarrollo y evolución del Estado Autonomico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional*, in AA.VV., *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1999, 51 ss.

<sup>41</sup> Su questi temi v. in dettaglio F. Balaguer Callejón, *Lo Stato “autonomico” spagnolo: la stagione delle riforme*, in A. D’Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 338 ss.

<sup>42</sup> Cfr. il documento “*Estatutos de Autonomía por materias*”, 2011<sup>5</sup>, pubblicato dal Ministero delle Politiche territoriali e dell’Amministrazione pubblica.

<sup>43</sup> In virtù della cd. *cláusola residual* di cui all’art. 149, § 3 Cost., ferme restando le connessioni con molteplici materie di competenza statale, come «*condiciones básicas que garanticen [...] el ejercicio de los derechos*» e «*legislación civil*». Per approfondimenti, anche giurisprudenziali, si rinvia a J. Ruiz González, *Reparto competencial y estatuto jurídico de las asociaciones de consumidores en el estado autonómico*, in *Rev. Gen. Der. Admin.*, 32, 2013, 1 ss.

<sup>44</sup> Materie contemplate tra quelle devolvibili, appunto, alla competenza delle Comunità dall’art. 148, § 1, nn. 20 e 21 Cost.

<sup>45</sup> Art. 148, § 1, nn. 3, 7, 9 e 11 Cost.

dell'ordinamento, anch'essi puntualmente enumerati<sup>46</sup>. *Leyes básicas e leyes de bases* condividono, dunque, l'obiettivo di assicurare un «comune denominatore normativo» a fattispecie che, involgendo «interessi generali superiori a quelli di ciascuna Comunità autonoma»<sup>47</sup>, mal sopporterebbero l'assoggettamento a discipline del tutto diverse su base territoriale, come p. es. in materia di «previdenza sociale» (art. 149, § 1, n. 17 Cost.)<sup>48</sup>.

Va rimarcato che le “parti” di regolazione concretamente riservate allo Stato non sono predefinite dal Costituente, bensì rimesse alle stesse *Cortes Generales*. Ciò emerge anche dalla consolidata giurisprudenza del Tribunale costituzionale, la quale, pur affermando la necessità che nelle materie *de quibus* il Parlamento si limiti a definire meri «criteri regolatori generali»<sup>49</sup>, così da non “soffocare” gli spazi della legislazione comunitaria, per altro verso riconosce alle Camere una libertà alquanto ampia nel definire «contenuto e portata» dei propri interventi. Questi ultimi, infatti, secondo i Giudici possono essere più o meno ampi e penetranti a seconda del diverso grado di uniformità che deputati e senatori ritengano ottimale per ciascun settore dell'ordinamento, in ciascun momento storico<sup>50</sup>. Ne deriva che essi possono arrestarsi, per così dire, al livello della legislazione primaria, oppure estendersi alle fonti regolamentari, p. es. in tema di organizzazione ed erogazione di pubblici servizi.

A proposito di titoli competenziali, va richiamata anche la disposizione che assegna allo Stato la disciplina delle «*condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*» (art. 149, § 1, n. 1 Cost.). È evidente il carattere trasversale di tale “materia”<sup>51</sup>, così come la relativa idoneità a giustificare potenziali “sconfinamenti” del Parlamento in ambiti pur formalmente comunitari.

Ulteriori deroghe all'ordinario riparto di competenza *ex artt.* 148 e 149 Cost. possono fondarsi sull'art. 150, § 3 Cost., nella parte in cui abilita le *Cortes* a vincolare l'attività legislativa dei *Parlamentos Autonómicos* al rispetto di «principi» comuni mediante *leyes de armonización*, qualora ne ravvisino la «necessità» a salvaguardia dell'«interesse generale». Seppur concepito per

<sup>46</sup> La distinzione tra *leyes de bases* e *leyes básicas*, alquanto incerta nella giurisprudenza più risalente, fu argomentata per la prima volta da S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, 373 ss., e poi mutuata dal *Tribunal constitucional* a partire dalla storica sentenza 7 aprile 1983, n. 25.

<sup>47</sup> In questi termini Trib. cost., sentenza 28 gennaio 1982, n. 1, *FJ* 1.

<sup>48</sup> Per approfondimenti sull'istituto del *desarrollo legislativo*, che implica per l'appunto l'affiancamento di legislazione statale básica e norme di dettaglio comunitarie, v. ampiamente S. Muñoz Machado, *Tratado*, cit., vol. VI, 229 ss.

<sup>49</sup> Trib. cost., sentenza n. 25/1983, cit., *FJ* 4.

<sup>50</sup> In questi termini Trib. cost., sentenza 22 aprile 1993, n. 141, *FJ* 3, che mette a sistema gli orientamenti espressi in alcune pronunce precedenti, dopo un periodo in cui i Giudici avevano persino dubitato della stessa possibilità di definire il concetto di “basicità” (sentenze 19 dicembre 1985, n. 179, e 10 luglio 1986, nn. 95 e 96). In realtà, la giurisprudenza costituzionale non sembra aver mai elaborato criteri definitivi univoci, preferendo un approccio di tipo casistico, come lamenta S. Muñoz Machado, *Tratado*, cit., vol. VI, 222 ss.

<sup>51</sup> La natura *sui generis* di tale materia e l'impossibilità logico-giuridica di ricomprenderla tra quelle di competenza ripartita sono ben evidenziate da S. Muñoz Machado, *Tratado*, cit., vol. IX, 221-222, cui si rinvia anche per opportuni riferimenti giurisprudenziali.

operare solo in via eccezionale e sussidiaria, tale strumento sembra tutt'altro che trascurabile. Da un lato, infatti, esso trova applicazione anche nelle materie di competenza ripartita, in aggiunta alle "normali" *leyes básicas*<sup>52</sup>. Dall'altro, offre un valido rimedio al perseguimento di indirizzi politici comunitari che fossero tanto diversificati da generare reciproche interferenze o, comunque, da recare pregiudizio alla collettività. Si pensi all'ipotesi in cui una certa Comunità cercasse di attrarre investimenti adottando una legislazione più permissiva in tema di scarichi industriali, nonostante questi ultimi possano proiettare i propri effetti nei territori limitrofi e, a certi livelli, possano persino determinare un deterioramento della qualità complessiva dell'ambiente quale bene di interesse nazionale.

Inoltre, i primi due paragrafi della medesima disposizione prevedono la possibilità di approvare *leyes marco* e leggi organiche *de transferencia o de delegación*. Pure in tali casi, l'espansione dell'autonomia regionale incontra limiti precisi, il cui presidio è affidato alle Camere. Queste, infatti, nella prima ipotesi sono chiamate a fissare «i principi, le basi e le direttrici» entro cui le Comunità dovranno esercitare le loro nuove competenze, e in ogni caso (quindi, anche in sede di trasferimento o delega), debbono predisporre adeguati meccanismi di «controllo». A ciò si aggiunga che, a norma dell'art. 150, § 2 Cost., possono essere trasferite o delegate solo competenze che ne siano suscettibili «per loro propria natura». La dottrina riconosce un'importanza cruciale a tale inciso, ritenendo che esso osti all'approvazione delle suddette leggi ogni qual volta esse provocherebbero disparità territoriali contrarie al principio di uguaglianza, oppure avrebbero l'effetto di demandare alle Comunità interessi che possano essere tutelati efficacemente solo da una disciplina uniforme a livello nazionale<sup>53</sup>.

Vi è, poi, un ultimo aspetto che merita di essere preso in considerazione. Sempre l'art. 150, § 2 Cost. ha stabilito che lo Stato, quando trasferisce (o delega) competenze proprie alle Comunità, deve fornire ad esse le risorse «corrispondenti». Lo scopo è chiaramente evitare che l'impossibilità, per i bilanci comunitari, di sostenere i costi di determinati servizi o funzioni ne provochi la sostanziale sospensione o, comunque, il peggioramento. Invero, il concetto di "corrispondenza" lascia supporre che dette «risorse» debbano ricomprendere almeno gli introiti derivanti dalla riscossione di tasse e contributi afferenti a prestazioni che già ricadano nelle materie devolute. Tuttavia, è noto che i servizi pubblici essenziali, in quanto finalizzati al soddisfacimento di diritti costituzionalmente rilevanti, debbono erogarsi anche quando ciò sia tecnicamente antieconomico; tanto è vero che, nella pratica, tali servizi finiscono spesso per pesare sulla fiscalità generale, alimentata per lo più dalle imposte. Ciò colloca quest'ultima tipologia di tributi in una sorta di "zona grigia", agendo sulla quale il Parlamento può incidere, seppur indirettamente, sul numero e sull'entità degli interventi concretamente implementabili a livello regionale e, quindi, sull'effettivo grado di differenziazione dell'indirizzo politico raggiungibile in determinati ambiti.

<sup>52</sup> Trib. cost., sentenza 5 agosto 1983, n. 76, *FJ* 3, cui cfr. in dottrina J. Montilla Martos, *Ley marco*, cit., 1554-1555.

<sup>53</sup> S. Muñoz Machado, *Tratado*, cit., vol. VI, 259.

#### 4. Tre possibili “lezioni” per il legislatore italiano

Dall’esperienza spagnola possono trarsi almeno tre “lezioni” che, al netto delle differenze esistenti tra i due ordinamenti, paiono rilevanti anche in prospettiva interna. La prima, cui si è già accennato nella parte introduttiva, è che la differenziazione dell’autonomia regionale può avere ricadute significative sul versante dell’effettivo godimento dei diritti individuali. In particolare, per effetto della divaricazione delle competenze *rationae materiae* e, prima ancora, per l’eventuale diverso svolgimento nel testo dei singoli Statuti, i diritti sociali possono trovarsi ad essere soddisfatti in modi e con intensità diverse da regione a regione, entrando in tensione con principi-cardine del costituzionalismo, quali sono quelli di eguaglianza e non discriminazione. Ciò conferma il già richiamato orientamento della Corte costituzionale italiana, sulla necessità che ciascuna concessione di autonomia trovi giustificazione nelle peculiarità di ciascun territorio<sup>54</sup>. D’altronde, in questo senso si era già orientata quella parte della dottrina che, sotto la vigenza del vecchio testo dell’art. 117 Cost. it., si era spinta ad immaginare una sorta di differenziazione *ante litteram*, ammettendo, cioè, che ogni Regione potesse intervenire su fattispecie eccedenti la propria sfera di competenza a condizione che si trattasse, appunto, di «situazioni peculiari», esistenti solo nel proprio territorio e, quindi, tecnicamente non comparabili con situazioni già disciplinate dalla normativa statale<sup>55</sup>.

2677

La seconda lezione, che emerge dalla pertinente giurisprudenza del *Tribunal constitucional*<sup>56</sup>, è che la differenziazione dei diritti in tanto è ammissibile, in quanto essa si mantenga tutta all’interno del fenomeno autonomistico, ossia non intacchi quell’uniformità giuridica di base che è insita nell’enunciazione degli stessi in Costituzione.

Infine, va enfatizzata la circostanza che la *Constitución* del 1978, seppur animata da un chiaro *favor* per il decentramento politico-amministrativo, si cura di predisporre molteplici meccanismi volti a contemperare le ragioni dell’autonomia con l’«interesse generale», presidiato dal Parlamento. Del resto, le *Cortes Generales* figurano nel Testo fondamentale quali «rappresentanti» del «Popolo», a sua volta inteso come soggetto sovrano e unitario (artt. 1, § 2 e 66, § 1 Cost.). Naturalmente, nulla esclude che, in determinati frangenti, all’interno delle aule parlamentari possano formarsi maggioranze particolarmente “sensibili” alle ragioni del decentramento, o financo alle rivendicazioni di specifici territori. Anzi, è noto come, a partire almeno dalla XII legislatura e al di là delle inevitabili polarizzazioni registratesi nel 2017<sup>57</sup>, ciò abbia rappresentato una costante nella vita politica del Paese, poiché l’esito incerto delle elezioni ha indotto i Governi a

<sup>54</sup> V. *supra*, § 1, nt. 11.

<sup>55</sup> Questa la ricostruzione proposta a suo tempo da S. Bartole, *Art. 117*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. I, Bologna - Roma, 1985, 197, pur nella consapevolezza di una non perfetta coincidenza con la coeva giurisprudenza costituzionale.

<sup>56</sup> *Supra*, § 2, testo e nt. 28.

<sup>57</sup> Il riferimento è, ovviamente, alla tentata secessione della Catalogna. Sul tema, assai noto, v. per tutti D. Camoni, *Quando l’eccezione è necessaria (e costituzionale): il Tribunal Constitucional convalida l’applicazione di misure eccezionali in Catalogna*, in *DPCE online*, 1, 2020, 21 ss., in uno alle approfondite considerazioni di G. Ferraiuolo, *La petita pàtria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Riv. AIC*, 1, 2019, 6 ss.

ricercare l'appoggio di gruppi parlamentari autonomisti<sup>58</sup>. E tuttavia, è difficile negare l'importanza, anche simbolica, della stabile previsione di strumenti normativi idonei a indirizzare e, se del caso, a contenere lo sviluppo del processo autonomistico, a prescindere dall'impiego, eventualmente poco incisivo, che ne faccia la maggioranza *pro tempore*<sup>59</sup>.

Per contro, benché sia, forse, eccessivamente pessimistico ritenere che la direzione imboccata dal regionalismo italiano con l'approvazione della legge Calderoli condurrà al «declino dello Stato unitario» e «sociale»<sup>60</sup>, resta il fatto che sotto tutti e tre i profili poc'anzi esaminati essa è quantomeno problematica, come confermato, in parte, dalla recente pronuncia della Corte costituzionale.

2678

## 5. Asperità e limiti del regionalismo differenziato in Italia

Com'è noto, l'ordinamento italiano non contempla alcuna forma di differenziazione esplicita dei diritti. Nel silenzio dell'art. 116, co. 3 Cost. può, infatti, tenersi fermo il consolidato orientamento della Corte costituzionale secondo cui eventuali disposizioni programmatiche o di principio presenti nel testo degli Statuti regionali, se da un lato possono abbracciare persino materie eccedenti la competenza delle Regioni, come per l'appunto la tutela dei diritti fondamentali<sup>61</sup>, per altro verso sono giuridicamente irrilevanti, in quanto assolverebbero ad una funzione meramente «culturale» o «politica», ma «certo non normativa»<sup>62</sup>. E tuttavia molte, se non tutte, le materie

<sup>58</sup> Lo stesso Governo Sanchez III, com'è noto, ha potuto insediarsi solo grazie all'appoggio esterno dei partiti baschi *EHB* e *EAJ*, ma ancor più di quello offerto dai catalani *ERC* e *Junts*, che di fatto ne condizionano sensibilmente l'agenda: cfr. G. Ferraiuolo, *Accordi e disaccordi. Il patto di investitura PSOE-Junts per Catalunya nella crisi costituzionale spagnola*, in *Federalismi*, 29, 2023, 23 ss., e S. Lago Peñas, *La reforma de la financiación autonómica y el pacto catalán*, in *Cuad. Inform. Econ.*, dicembre 2024, 22 ss. Più in generale, sul fenomeno richiamato nel testo v. almeno P. García-Escudero Márquez, *La incidencia de la fragmentación parlamentaria en la relación de confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura*, in AA.VV., *II Jornadas parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, 2024, 223 ss., e cfr. la «democracia de "calidad"» prospettata da R. Bustos Gisbert, *Calidad democrática*, Madrid, 2017, 38 ss.

<sup>59</sup> Cfr. il «desuso» di *leyes marco* e *leyes de armonización* lamentato dal prof. B. Pendás García nella sua audizione dalla *Comisión para la evaluación y la modernización del Estado Autonómico*, 17 gennaio 2018, 22 ss., cui *adde* il fallimento dell'originario progetto della *LOAPA*, come ricostruito da R. Santamaría Arinas, *Del rido de sables a la algarabía de los mercados. La LOAPA visa desde las ápticas armoniaciones de hoy*, in *Iura Vasconiae*, 12, 2015, 160 ss.

<sup>60</sup> Di questo avviso, ma prima della recente pronuncia della Corte costituzionale, C. Iannello, *Il regionalismo differenziato: l'inarrestabile declino dello Stato unitario e della sua vocazione sociale*, in *Econ. & Pol.*, marzo 2024, 1 ss.

<sup>61</sup> In questo senso v. già la sentenza 3 marzo 1972, n. 40, cui cfr. in dottrina, problematicamente, Pinna, *L'ideologia del contenuto eventuale e della competenza limitata degli statuti regionali*, in *Reg.*, 6, 2010, 1247 ss.

<sup>62</sup> Così, recisamente, le sentenze 6 dicembre 2004, n. 378, § 5, e n. 379, § 2, e la sentenza 2 dicembre 2004, n. 372, § 2, la cui motivazione era stata, peraltro, già in parte anticipata dalla sentenza 13 gennaio 2004, n. 2, § 10. In dottrina, anche con riferimento alla giurisprudenza ante Riforma, v. almeno L. Violini, *Una forma di Stato*, cit., 37 ss., e G. Bergonzini, *Statuti regionali, disposizioni programmatiche e di principio, diritti*

suscettibili di differenziazione presentano forti addentellati con la sfera individuale. Basti pensare a «istruzione», «tutela e sicurezza del lavoro», «tutela dell'ambiente», «tutela della salute», «ordinamento della comunicazione», «protezione civile», «governo del territorio».

Non a caso, la sentenza n. 192/2024 ha paventato che l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. possa dar luogo ad una «differenziazione territoriale» non solo dell'autonomia, ma anche del «livello di tutela dei diritti»<sup>63</sup>. Rischio di cui, nel 2001, si mostrò consapevole lo stesso legislatore della revisione costituzionale, che decise di prevenirlo subordinando la concessione di «forme e condizioni particolari di autonomia» al «rispetto dei principi di cui all'art. 119». Tuttavia, è lecito dubitare che tale accortezza sia oggi sufficiente allo scopo.

Va, certo, riconosciuto che l'autonomia patrimoniale, fiscale, tributaria e di spesa degli Enti territoriali e l'obbligo di gestione equilibrata dei relativi bilanci tendono a responsabilizzare gli organi di governo regionali in ordine al riparto e al concreto impiego delle risorse, incoraggiandoli ad una gestione efficiente delle stesse ed allontanandoli, altresì, dalla tentazione opposta, ossia quella di erogare servizi di qualità particolarmente elevata, ma privi di adeguate coperture. E tuttavia, il pieno dispiegamento di tali dinamiche incontra un limite nella legislazione statale sui «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 119, co. 2 Cost.). Esso potrebbe, forse, superarsi facendo leva proprio sull'art. 116, co. 3 Cost., posto che il «coordinamento» *de quo* figura nel testo dell'art. 117, co. 3 Cost. e, quindi, è esso stesso materia «trasferibile» alle Regioni; senza contare l'ovvia alternativa data dalla piena attuazione del cd. federalismo fiscale. Al contempo, però, è facile prevedere che una riduzione dei prelievi oggi derivanti dalle aree economicamente più sviluppate del Paese potrebbe sottrarre linfa vitale a tutti quegli interventi perequativi cui lo stesso art. 119 Cost. impone allo Stato di provvedere, sia a sostegno dei «territori con minore capacità fiscale per abitante» (comma 3) e delle «Isole» (comma 6)<sup>64</sup>, sia, più in generale, per «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», «rimuovere gli squilibri economici e sociali» e «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» in tutto il territorio nazionale (comma 5).

Ad un siffatto depauperamento non potrebbe neppure sopperirsi con facilità con un inasprimento dei (residui) tributi statali, né con la creazione di nuovo debito pubblico. La prima opzione, infatti, non solo potrebbe avere un costo elevatissimo per la maggioranza di governo, erodendone la base elettorale, ma, oltre certi limiti, si porrebbe in tensione con i principi

---

*costituzionali: brevi spunti per un rinnovato dialogo*, in *Cons. online*, 3, 2022, 1295 ss.; in prospettiva comparata, G. D'Elia, L. Panzeri, *I contenuti ulteriori degli Statuti d'autonomia delle Regioni italiane e delle Comunidades Autónomas*, in *DPCE*, 4, 2009, 1581 ss., cui *adde* più di recente M. Monti, *L'asimmetria dei derechos estatutarios nell'ordinamento spagnolo tra identità, uguaglianza e visioni federali o regionali dello Estado autonómico*, in *DPCE online*, 3, 2019, 2093 ss.

<sup>63</sup> Sentenza n. 192/2024, cit., § 4.2.2, I cpv.

<sup>64</sup> Il riferimento alle Isole, presente nel testo originario ed espunto nel 2001, è stato reintrodotto dall'art. 1, co. 1 della legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2. Sulla diversità delle formulazioni *ante* e *post* Riforma si sofferma T. E. Frosini, «Insularità» e *Costituzione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2020, 247 ss.

costituzionali di parzialità dei prelievi fiscali (art. 53, co. 1 Cost.) e di garanzia della proprietà privata (art. 42 Cost.)<sup>65</sup>. Nel lungo termine essa sarebbe financo controproducente, poiché, ostacolando nuovi investimenti risparmio, finirebbe per assottigliare la massa imponibile<sup>66</sup>. Quanto, invece, all'indebitamento, è appena il caso di richiamare i limiti che esso incontra nel cd. *Patto di stabilità* europeo e, già sul versante interno, nell'art. 81, co. 2 Cost.<sup>67</sup>.

Tanto considerato, sembra condivisibile la scelta, operata in sede di revisione dell'art. 116 Cost., di riservare alle Camere una valutazione di opportunità sulle singole concessioni di autonomia, per di più con legge da approvarsi a maggioranza assoluta. Senonché, il procedimento delineato dalla legge Calderoli tende ad attribuire un "peso" politico maggiore all'Esecutivo piuttosto che al Parlamento. L'art. 2, infatti, affida il negoziato al Presidente del Consiglio dei ministri o, in sua vece, al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, i cui naturali interlocutori, nel silenzio della disposizione, saranno il Presidente della Regione o un suo delegato (verosimilmente, un assessore). Il testo prevede che le Camere siano soltanto «informa[te]» dall'avvio delle trattative, peraltro al pari della Conferenza Stato-Regioni. Benché, ovviamente, nulla impedisca loro di impartire istruzioni già in questa fase, è piuttosto chiaro che nelle intenzioni degli estensori esse dovrebbero entrare in gioco solo in un momento successivo, ossia mediante l'approvazione di «atti di indirizzo» vertenti su «intese preliminari» già integralmente approvate dal Consiglio dei ministri, sulle quali la Conferenza Unificata abbia già espresso il proprio parere<sup>68</sup>.

Il comma 4, con disposizioni che pure sembrano di dubbia vincolatività<sup>69</sup>, ambisce persino ad "imbrigliare" il passaggio parlamentare. Da una parte, infatti, prevede che l'esame delle predette bozze d'intesa sia riservato agli «organi» competenti di ciascuna Camera, sembrando, così, escludere implicitamente il *plenum*; dall'altra, impone la preventiva audizione del Presidente della Regione interessata. Adempimento che, seppur astrattamente ragionevole, a ben vedere dovrebbe essere rimesso

<sup>65</sup> Su questi temi v. rispettivamente, anche per i copiosi rinvii, M. Poggioli, *Indicatori di forza economica e prelievo confiscatorio*, Padova, Cedam, 2012, 69 ss., e G. Bergonzini, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, Napoli, 2011, vol. I, 270 ss.

<sup>66</sup> Il rapporto tra la prospettiva giuridico-costituzionalistica e quella prettamente economica è approfondito da A. Giovannini, *Sul limite massimo all'imposizione tributaria*, in *Federalismi*, 11, 2016, 5 ss., cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti al dibattito dottrinale in materia di imponibilità (*passim*, spec. 2, nt. 2).

<sup>67</sup> Su questi temi v. di recente N. Lupo, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di stabilità e crescita*, 1 ss., in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), giugno 2024, cui cfr., per un primo commento sul nuovo Patto, M. Bursi, *On the hobbled reform of the Stability and Growth Pact*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, 2, 2024, 148 ss.

<sup>68</sup> La Conferenza ha sessanta giorni di tempo per esprimere il proprio parere; decorso tale termine, lo schema di intesa preliminare può essere comunque trasmesso alle Camere.

<sup>69</sup> Osserva A. Ruggeri, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Dir. reg.*, 3, 2023, 735 ss., che, in difetto di una "copertura" espressa nel Testo fondamentale o del ricorso al procedimento aggravato ex art. 138 Cost., una legge ordinaria, ancorché attuativa di una disposizione costituzionale, è inidonea a vincolare scelte future del Parlamento, in quanto titolare esso stesso del potere legislativo.

all'apprezzamento degli stessi parlamentari, a norma dei rispettivi regolamenti. A ciò si aggiunga, nel comma successivo, l'indiretta compressione dei lavori derivante dal fatto che, decorsi novanta giorni, anche in assenza di indicazioni da parte del Parlamento il Governo può comunque riprendere i negoziati fino alla stipula dell'intesa definitiva. Pure nel caso in cui una o entrambe le Camere riescano effettivamente ad esprimersi in tempo utile, i relativi indirizzi non sono vincolanti, posto che il Presidente del Consiglio può discostarsene, con l'unico onere di motivare la propria scelta.

La Corte costituzionale ha giudicato infondate le censure che, pure, erano state sollevate rispetto a tali previsioni, limitandosi ad addurne un'interpretazione costituzionalmente orientata secondo la quale, nell'inerzia del Governo nazionale, il disegno di legge per l'approvazione dell'intesa può essere presentato dal Consiglio regionale, *ex art. 121 Cost.*; ed inoltre, nel silenzio dell'art. 116 Cost., le Camere mantengono inalterato il proprio potere di emendare i testi<sup>70</sup>. Senonché, tale orientamento sembra sottovalutare una circostanza: il fatto che il Parlamento intervenga nella fase conclusiva della procedura, in un clima politico verosimilmente già surriscaldato da mesi di trattative tra Governo e Regione, rischia di minare la serenità della votazione. In particolare, non è irrilevante il rischio che l'eventuale contrarietà a determinate clausole, o anche soltanto la proposta di emendamenti, siano percepite da opinione pubblica e *mass-media* come prese di posizione non già "a favore" dell'intera comunità nazionale, bensì "contro" le popolazioni interessate, ben potendo scoraggiare i parlamentari dall'impegnare la propria responsabilità politico-elettorale con iniziative di questo tipo.

## 6. Segue. Insufficienza della fissazione dei LEP e nuove incognite dopo la sentenza n. 192/2024

Fino alla sentenza n. 192/2024, già più volte richiamata, la maggiore garanzia contro i possibili "eccessi" della differenziazione era rappresentata dall'art. 1, co. 791 della legge n. 197/2022<sup>71</sup>, nella parte in cui esso subordinava la concessione di autonomia differenziata alla preventiva determinazione dei LEP, che l'art. 117, co. 2, lett. m) Cost. riserva allo Stato. A tal fine, il comma seguente istituiva una «Cabina di regia», di carattere essenzialmente interministeriale, presieduta dal Presidente del Consiglio ma aperta alla partecipazione delle associazioni rappresentative degli enti territoriali (Conferenza delle Regioni, UPI, ANCI), incaricandola di definire «le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP» e, successivamente, i LEP stessi, con l'ausilio di alcuni organismi tecnici (art. 1, co. 793 legge n. 197/2022)<sup>72</sup>. Un ruolo di primo piano era affidato, altresì,

<sup>70</sup> Sentenza n. 192/2024, cit., § 10, V cpv., e § 11.2, III cpv.; con la precisazione che «qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura» (*loc. ult. cit.*, IV cpv.).

<sup>71</sup> Legge di bilancio per il 2023, del 29 dicembre 2022.

<sup>72</sup> La disposizione menziona la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, su cui v. subito nel testo, oltre alla società di diritto pubblico "Soluzioni per il sistema economico", all'ISTAT e al Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) della Conferenza delle Regioni.

alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard<sup>73</sup>, che anche in seguito all'individuazione dei LEP era chiamata a formulare «ipotesi tecniche» dei «costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (comma 794). A norma del comma 796, il procedimento avrebbe dovuto sfociare nell'emanazione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previo raggiungimento di un'«intesa» con gli Enti territoriali in Conferenza Unificata. Tale soluzione era stata tenuta ferma dall'art. 3, co. 9 della legge n. 86/2024, seppur solo «nelle more» dell'entrata in vigore di corrispondenti decreti legislativi, che avrebbero dovuto essere emanati sulla base delle deleghe contenute nel comma 1 della medesima disposizione.

Senonché, la Consulta ha ritenuto che tale «convivenza» di procedure e fonti fosse «anomala» e «contraddittori[a]», desumendone l'incompatibilità con l'art. 3, co. 1 Cost. non solo dello stesso art. 3, co. 9, ma anche, in via consequenziale e sopravvenuta, della disciplina transitoria contenuta nella legge n. 197/2022, in quanto rinviata da esso. Un'ulteriore declaratoria di incostituzionalità ha colpito le predette deleghe *ex art. 76 Cost.*, i cui criteri e principi direttivi, definiti anch'essi *per relationem* rispetto a quelli dettati nel 2022 per i DPCM, sono stati giudicati eccessivamente generici, a fronte delle «peculiarità» di ciascuna materia, nonché delle «distinte valutazioni» e dei «delicati bilanciamenti» che esse richiedono (§ 9.2, V cpv.)<sup>74</sup>. Invero, la sentenza ha fatto salva l'istruttoria frattanto operata dal «Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP» (cd. CLEP), che pochi giorni dopo si è concretizzata nel deposito di un corposo rapporto conclusivo<sup>75</sup>, per poi essere trasferita dal Governo al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio, fino al 31 dicembre 2025<sup>76</sup>.

Il documento non è ancora stato pubblicato e non è, quindi, possibile valutarne il contributo ai fini della procedura né, soprattutto, la conformità alle recentissime indicazioni della Corte costituzionale. È verosimile,

<sup>73</sup> Istituita già dal DPCM 23 febbraio 2016 ai sensi dell'art. 1, co. 29 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, la Commissione opera presso il Ministero dell'Economia col compito di determinare i fabbisogni di spesa dei soli enti locali, «con particolare riferimento» ai i servizi legati ai LEP, nell'ottica del cd. federalismo fiscale (art. 1, co. 29-bis legge cit.). La legge del 2022 accresce, quindi, l'importanza di tale organo, poiché lo rende partecipe, seppur indirettamente, del processo di differenziazione.

<sup>74</sup> Cfr. la necessità di una perdurante «signoria» del Parlamento sulla legislazione delegata, messa in evidenza da M. Ruotolo S. Spuntarelli, *Art. 76*, in R. Bifulco A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano, 2006, 1487-1488. È vero, ma non per questo meno problematico, che una certa diminuzione dell'effettività del controllo parlamentare sulle deleghe *ex art. 76 Cost.* si registra oramai da alcuni anni in molteplici ambiti, come ricostruito da U. Ronga, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, 90 ss., cui cfr. da ultimo M. Malvicini, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022, 196 ss.

<sup>75</sup> L'organo, presieduto dal prof. Sabino Cassese, è stato istituito il 23 marzo 2023 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, col compito di supportare la Cabina di regia. Esso si è, poi, articolato in undici Sottogruppi, dieci dei quali si sono concentrati sulle sole materie oggetto di differenziazione.

<sup>76</sup> Da fonti ufficiali si apprende che tale trasferimento, operante «a decorrere dal 5 dicembre 2024», è stato inserito nel testo del decreto-legge cd. milleproroghe, approvato dal Consiglio dei ministri il 9 dicembre 2024 ma non ancora pubblicato.

comunque, che gli interventi ablatori della Corte renderanno necessario un riassetto della legislazione, ritardando la fissazione dei LEP e, quindi, anche l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., che i Giudici hanno peraltro confermato dover essere successiva, quantomeno per i trasferimenti di funzioni suscettibili di incidere su diritti civili o sociali (*de facto*, la totalità)<sup>77</sup>.

Il problema maggiore, però, è un altro e coincide con l'inidoneità stessa dei LEP a prevenire, in radice, l'insorgenza di disparità. Anzitutto, va evidenziato che i LEP sono livelli quali-quantitativi di specifiche «prestazioni». Per contro, la Corte costituzionale, pur accogliendo la tesi maggioritaria secondo cui la differenziazione non può estendersi al punto da investire «materie», complessivamente considerate<sup>78</sup>, ha confermato che essa ha ad oggetto intere «funzioni», in ipotesi anche legislative<sup>79</sup>. Si pone, allora, un problema di armonizzazione con l'indirizzo politico perseguito a livello centrale. Ad esempio, per i residenti in un'area del Paese ad alta capacità fiscale la piena «regionalizzazione» dei servizi ospedalieri potrebbe essere astrattamente vantaggiosa, perché favorirebbe, ad esempio, la creazione di nosocomi ben attrezzati dal punto di vista organico e strumentale, ma nella pratica potrebbe risultare vana o, addirittura, penalizzante qualora la maggioranza di governo non considerasse prioritari l'educazione alimentare, la sicurezza stradale, i controlli sul rispetto delle norme antinfortunistiche, il contrasto al tabagismo e all'inquinamento *etc.*, creando così le condizioni per l'afflusso di un elevato numero di pazienti da altri territori<sup>80</sup>.

Invero, la sentenza n. 192/2024 omette di esaminare nel merito, dichiarandole inammissibili o assorbite, sia le questioni concernenti la

<sup>77</sup> Sentenza n. 192/2024, cit., § 15, III cpv.

<sup>78</sup> Così, alla luce dei principi costituzionali di sussidiarietà e indivisibilità della Repubblica, *ibid.*, § 4.1, V cpv. La tesi era stata variamente argomentata in dottrina, sulla base di interpretazioni ora teleologiche, ora sistematiche, ora letterali: v., *ex multis*, R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4, 2019, 267; A. Ferrara, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *IPOF*, 2, 2019, 5; P. Bilancia, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Milano - Torino, 2020, 11; S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi*, 5, 2020, 116; M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *IPOF*, 1, 2023, 53 ss.; L. Castelli, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Dir. reg.*, 3, 2023, 842; in una posizione intermedia, nel senso di ritenere necessaria la permanenza di principi normativi uniformi nelle (sole) materie afferenti a diritti costituzionalmente presidiati, E. Castorina, *Regionalismo "specializzato" e "politiche attive del lavoro": un percorso denso di criticità*, in *Federalismi*, 19, 2019, 4 ss. *Contra* S. Mangiameli, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *Reg.*, 4, 2017, 669; A. Ruggeri, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituz. Fed.*, 2, 2010, 290-291; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Oss. fonti*, 8, 2002, 163-164, che pure auspicava una devoluzione quanto più possibile selettiva.

<sup>79</sup> *Ibid.* Per approfondimenti sulla differenza giuridico-concettuale tra «funzione» e «prestazione» e sui problemi che essa pone rispetto al tema oggetto di queste considerazioni v. G. Comazzetto, *La determinazione dei LEP e le prospettive della differenziazione regionale alcuni spunti ricostruttivi*, in *Forum Amm. Comm.*, maggio 2024, 20 ss.

<sup>80</sup> La vocazione all'«esternalità» territoriale di determinati servizi è ben evidenziata da A. Filippetti - F. Tuzi, *I costi dell'asimmetria e i fabbisogni standard: argomenti per una devoluzione selettiva dell'istruzione*, in *IPOF*, 3, 2019, 5-6.

legittimità della fissazione dei LEP con DPCM, sia quelle sul relativo procedimento di emanazione (art. 1, co. 791 ss. legge n. 197/2022), limitandosi a censurare l'uso di atti di rango regolamentare per l'«aggiornamento» di LEP fissati da decreti legislativi futuri (art. 3, co. 7 legge n. 86/2024)<sup>81</sup>. Allo stato nulla impedirebbe al legislatore, quindi, di re-introdurre previsioni analoghe a quelle poc'anzi richiamate, che pure sembrano intrinsecamente problematiche nella misura in cui sottraevano alla dialettica parlamentare i delicati bilanciamenti tra soddisfacimento dei diritti sociali, organizzazione degli apparati amministrativi e relativi costi, riservandoli ad intese tra il Governo nazionale ed i corrispondenti organi rappresentativi degli Enti territoriali in seno alla Conferenza Unificata.

Analogamente, ben potrebbe ripristinarsi il disposto dell'art. 3, co. 2 legge n. 86/2024, colpito da declaratoria d'incostituzionalità solo in via consequenziale<sup>82</sup>, a norma del quale le Camere potevano rendere «pareri» sugli «schemi» di ciascun decreto legislativo di fissazione dei LEP entro un termine relativamente breve (quarantacinque giorni). Inoltre, qualora una Commissione parlamentare avesse indicato «specificamente» talune disposizioni come «difformi dai principi e criteri direttivi» stabiliti dalla legge delega, il Governo avrebbe potuto replicare mediante «osservazioni», su cui le Assemblee erano onerate di pronunciarsi entro ulteriori venti giorni; altrimenti, il decreto avrebbe potuto essere «comunque emanato». È piuttosto evidente la (reiterata) marginalizzazione del Parlamento<sup>83</sup> che una simile procedura comporterebbe.

2684

## 7. Considerazioni conclusive e spunti in prospettiva *de iure condendo*

In conclusione, mentre la Costituzione spagnola consegna al “proprio” Parlamento strumenti mirati per attenuare gli effetti “differenzianti” di ciascuna espansione di autonomia regionale sul versante dei diritti individuali (controlli *ex post*, norme di armonizzazione, definizione di *bases*, *principios* e *directrices* comuni), non può dirsi altrettanto né per la lettera dell'art. 116, co. 3 della Costituzione italiana, né per la relativa disciplina attuativa, nonostante i parziali correttivi operati da ultimo, specie in via ermeneutica, dalla Corte costituzionale. La medesima sensazione si avverte se si guarda alla disposizione *de qua* in chiave sistematica.

Il ricorso alle leggi cornice *ex art.* 117, co. 3 Cost., che insieme alla potestà legislativa statale esclusiva rappresentano il mezzo privilegiato dal Costituente per garantire l'unitarietà dell'ordinamento, sembra infatti destinato a rarefarsi: la grande maggioranza delle materie oggetto di differenziazione sono già di potestà concorrente, sicché la concessione di ulteriori spazi di autonomia tenderà ad un corrispondente arretramento della legislazione statale, anche di principio.

<sup>81</sup> V. rispettivamente *ibid.*, §§ 8.4, 9.2, 9.3, 13.1, 13.2, 20, 21.1, e § 13.2.

<sup>82</sup> La disposizione sarebbe rimasta inoperante dopo il già richiamato annullamento della delega contenuta nel comma 1 (*ibid.*, § 9.3).

<sup>83</sup> Cfr. testualmente A. Ruggeri, *La differenziazione*, cit., 743, pur nell'ambito di considerazioni formulate quando la fissazione dei LEP era ancora rimessa a soli decreti del Presidente del Consiglio.

L'art. 120, co. 2 Cost. attribuisce al Governo poteri sostitutivi esercitabili a tutela dell'unità giuridico-economica del Paese, «in particolare» qualora le Regioni o gli altri enti territoriali non garantiscano i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Senonché, anche a prescindere dall'effettiva condivisibilità della tesi secondo cui si tratterebbe di un istituto destinato ad operare solo sul piano delle competenze amministrative<sup>84</sup>, resta comunque il fatto che esso ha carattere «straordinario ed "aggiuntivo"»<sup>85</sup>, come si ricava anche dal successivo richiamo ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Un discorso analogo può farsi per la previsione contenuta nel testo dell'art. 117, co. 5 Cost. con riferimento alle ipotesi di «inadempienza» di Regioni e Province autonome ad obblighi di fonte internazionale o europea, se non altro per la temporaneità e la «cedevolezza» della normativa statale che ne deriverebbe, rispetto a quella regionale<sup>86</sup>.

Invero, la riduzione degli spazi di legislazione statale in numerose materie oggi di competenza concorrente o, addirittura, esclusiva rischia di privare l'ordinamento di quel comune denominatore normativo che in uno Stato pur fortemente decentrato, qual è la Spagna, svolge, invece, una funzione unificatrice a livello sia giuridico sia, soprattutto, economico e sociale. Tale carenza è tanto più evidente, e rischia di produrre effetti tanto più problematici, se si guarda all'approccio «massimalista» che traspare, invece, dalle già ricordate Intese con Lombardia e Veneto<sup>87</sup>, le cui generose concessioni, infatti, con ogni probabilità andranno sfolte alla luce del principio di sussidiarietà richiamato dalla sentenza n. 192/2024.

Peraltro, benché quest'ultima pronuncia abbia ammonito il legislatore che la differenziabilità di alcune materie è ostacolata da «motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico», tra cui appunto l'eguale godimento dei diritti fondamentali (§ 4.4.)<sup>88</sup>, è difficile negare che la scelta di "cosa" e

---

<sup>84</sup> Questa lettura, seppur variamente argomentata in dottrina (cfr., anche per ulteriori rinvii, S. Bartole - R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008<sup>2</sup>, sub «Art. 120», 1092), sembra oramai minoritaria e, comunque, superata, posto che nel 2020 il Governo ha effettivamente esercitato il proprio potere sostitutivo mediante un decreto-legge, come già a suo tempo prospettato da L. Elia, *Introduzione*, in T. Groppi M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003<sup>2</sup>, 20. Sulla vicenda e sul relativo dibattito dottrinale R. Dickmann, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, 4, 2020, 4 ss., e M. Di Folco, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Oss. fonti*, 3, 2020, 1192 ss.

<sup>85</sup> In questi termini la consolidata giurisprudenza costituzionale, almeno a far data dalla sentenza 27 gennaio 2004, n. 43, § 3.3, IV cpv., su cui v. per tutti M. Belletti, *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" dopo la sentenza n. 43 del 2004*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2004.

<sup>86</sup> Cfr. puntualmente G. Serges, *Art. 117, 5° co.*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario*, cit., vol. III, 2271-2272. Per un'attenta ricostruzione dell'istituto in rapporto all'art. 120 Cost. v. V. Tamburrini, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012, 106 ss., cui si rinvia anche per un ampio *excursus* di carattere storico e comparato (*ibid.*, 8 ss.).

<sup>87</sup> L. Violini, *Una forma di Stato*, cit., 135 ss.

<sup>88</sup> Gli altri «motivi» coincidono con le esigenze di uniformità insite nell'esistenza di una legislazione statale sulle cd. «materie trasversali», nonché di vincoli europei ed

“quanto” concedere a ciascuna Regione mantiene un elevato tasso di politica e, quindi, di discrezionalità, che la stessa giurisprudenza costituzionale ha sempre ritenuto sindacabile solo nei casi-limite dell’irragionevolezza «manifesta» e dell’«arbitrarietà»<sup>89</sup>. A ciò si aggiunga il rischio di una sovra-esposizione mediatica, se non addirittura di un’indebita “politizzazione” nella percezione dei cittadini, di un giudizio di costituzionalità che vertesse su una legge di differenziazione, i cui contenuti fossero stati oggetto di lunghe trattative tra i due livelli di governo, consultazioni della popolazione interessata<sup>90</sup>, petizioni popolari, manifestazioni di piazza, accesi dibattiti parlamentari *etc.*

Si profila, pertanto, l’opportunità di azionare la leva della revisione costituzionale, per sfrondare il novero delle materie suscettibili di differenziazione o, almeno, per razionalizzare la concreta applicazione dell’istituto. Anzitutto, andrebbe esplicitata la “regola” appena enunciata dalla Consulta, secondo cui ogni concessione di autonomia è vincolata ad attente ponderazioni sulla necessità, proporzionalità e ragionevolezza, da farsi sulla base delle peculiarità di ciascun territorio (p. es. l’esistenza di un immenso patrimonio di beni archeologici e culturali nel Lazio); ovvero, come pure è stato prospettato in dottrina, alla luce della particolare «efficienza politica e amministrativa» dimostrata dalla Regione richiedente in quello specifico settore (si pensi alla sanità lombarda)<sup>91</sup>. D’altronde, proprio in tale direzione si orientavano altri due disegni legislativi, la cui integrazione nella legge n. 86/2024 ben avrebbe potuto rimediare, quantomeno a livello di normazione attuativa, alla stringatezza del dettato costituzionale<sup>92</sup>.

In secondo luogo, il dibattito parlamentare non ha riservato sufficiente attenzione all’esigenza di riservare allo Stato un reale potere conformativo, che sia esercitabile non solo sul versante dei servizi (autonomia amministrativa), ma anche sull’indirizzo politico (autonomia legislativa) perseguito in determinati settori-chiave. Benché astrattamente conforme alla lettera dell’art. 116, co. 3 Cost., suscita perplessità la mancata esclusione espressa di devoluzioni piene o, comunque, particolarmente “generose” in

---

internazionali (C. cost., sentenza n. 192/2024, cit., § 4.4., I cpv.). La severità di tale monito è suggellata dall’ulteriore “avvertimento”, di carattere processuale, che spetterà sempre alla Corte «il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni», e che lo stesso potrà essere attivato tanto in via incidentale, quanto su ricorso delle «regioni terze» (*ibid.*, § 4.3, VII cpv.).

<sup>89</sup> V., *ex multis*, la sentenza 25 luglio 2022, n. 186, anche nella nota di G. Rescigno, *Quattro distinte ragioni (una fondamentale) per dichiarare incostituzionale con la sentenza n. 186 del 2022 una legge-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 4, 2022, 2074 ss.

<sup>90</sup> Cfr. il rischio di «derive demagogiche» prospettato da D. Trabucco, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *Dir. fond.*, 1, 2019, 2.

<sup>91</sup> In questo senso già S. Bartole - R. Bin, *Commentario*, cit., *sub* «Art. 116», 1043, cui cfr. più di recente L. Violini, *Una forma di Stato*, cit., 207-208.

<sup>92</sup> Ci si riferisce all’art. 2, co. 1 del DDL S.273 (dep. 31 ottobre 2022), che circoscriveva l’iniziativa regionale alle sole «forme e condizioni particolari di autonomia [...] rispondenti a specificità proprie della regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo», nonché alla riscrittura dell’intero art. 116, co. 3 Cost. prospettata dall’art. 1 del DDL cost. S.764 (dep. 1° giugno 2023), su iniziativa dell’associazione “Coordinamento per la democrazia costituzionale” e del suo Presidente, prof. Massimo Villone.

tutte quelle materie connotate dall'esistenza di diritti soggettivi ed interessi della collettività costituzionalmente rilevanti, i quali – per riprendere, ancora una volta, il Testo fondamentale spagnolo – «per loro propria natura» non possano soddisfarsi a livello locale, né siano riconducibili a tipicità territoriali. Trattandosi di legge ordinaria, una simile previsione non porrebbe certo vincoli stringenti alle Camere ma, in compenso, fornirebbe indicazioni utili al Governo nella gestione delle trattative, ben prima di eventuali atti d'indirizzo sulle singole bozze d'intesa. Essa, inoltre, agevolerebbe il sindacato politico-elettorale dei cittadini sull'operato dei propri rappresentanti, con particolare riguardo per eventuali concessioni o, all'opposto, eventuali dinieghi di autonomia che apparissero ingiustificati e, quindi, potenzialmente inquinati da fattori diversi dalla cura dell'interesse pubblico, come p. es. l'appartenenza partitica dei rappresentanti della Regione richiedente<sup>93</sup>.

Invero, allo stato nessuno di questi possibili “correttivi” figura nell'agenda parlamentare, benché debba sottolinearsi che la relativa introduzione sottrarrebbe argomenti ai sostenitori della richiesta di referendum abrogativo che – com'è noto – ha appena superato il vaglio della Corte di cassazione<sup>94</sup>. L'occasione sarebbe, peraltro, propizia per prevedere un'effettiva partecipazione delle Camere ai controlli sull'attuazione delle intese<sup>95</sup>, con riguardo non più solo per l'osservanza di LEP e ai profili di finanza pubblica (artt. 7 e 8 legge n. 86/2024)<sup>96</sup>, bensì per tutti i risultati conseguiti dalla Regione nell'esercizio delle sue nuove competenze, specie ove queste ultime siano di carattere normativo. Nelle more di queste ultime modifiche, o anche in assenza di esse, ciascun ramo del Parlamento potrebbe comunque intervenire mediante un uso mirato del potere d'inchiesta di cui esso già dispone *ex art. 82 Cost.*, mentre la Commissione bicamerale per le questioni regionali potrebbe attivarsi mediante audizioni periodiche di esponenti istituzionali e della società civile nei territori interessati, a norma dell'art. 52 della legge n. 62/1953 e del proprio Regolamento interno.

Tanto rilevato, in attesa che venga pubblicato il rapporto conclusivo del Comitato tecnico-scientifico per i LEP, un segnale incoraggiante può

---

<sup>93</sup> Proprio l'elevata politicità delle scelte sulla differenziazione e la conseguente difficoltà di configurare una responsabilità giuridica, tendono a sdrammatizzare la questione, che pure si pone, se le materie non interamente “regionalizzabili” siano soltanto quelle presidiate da puntuali disposizioni costituzionali, oppure no. La prima opzione, sostenuta da E. Castorina, *Regionalismo “specializzato”*, cit., 5, sembra comunque preferibile, perché più rispettosa della libertà del Parlamento.

<sup>94</sup> V. Cass., Uff. centr. ref., ordinanza 12 dicembre 2024, n. 13, che ha dichiarato conforme a legge la richiesta di abrogazione totale della legge, sia pur «come risultante», quest'ultima, dai molteplici “ritagli” operati pochi giorni prima dalla Corte costituzionale. In dottrina, v. “a caldo” S. Ceccanti, *Sull'ordinanza della Cassazione in materia di referendum abrogativo della legge sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rass.*, 18, 2024, 1 s.

<sup>95</sup> Accenni in questo senso già nell'art. 1 della proposta di legge C.3155, depositata l'8 giugno 2021 dall'allora ministro Boccia ma poi decaduta, con la fine della legislatura, senza che la Commissione Affari costituzionali ne avesse ancora iniziato l'esame.

<sup>96</sup> Dell'articolo 8 non è più in vigore il comma 2, in quanto l'«allineamento tra i fabbisogni di spesa [...] e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle [...] funzioni» trasferite, ivi previsto, è stato giudicato lesivo dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della P.A. e di responsabilità del decisore politico (C. cost., sentenza n. 192/2024, cit., § 22.3).

rinvenirsi in quello depositato dal medesimo organo già nell'ottobre 2023<sup>97</sup>. Esso, infatti, rinviene nella legislazione vigente ben duecentootto LEP: numero cospicuo, frutto di una ricognizione analitica che ben potrebbe assottigliare le ricadute della già segnalata sfasatura concettuale tra "prestazioni" e "funzioni" ad assorbire, così, in massima parte l'impatto della differenziazione sul versante della forma di Stato. E tuttavia, resta auspicabile che ciascuno dei «livelli» così individuati sia ora oggetto di un'ulteriore ed approfondita considerazione in sede parlamentare. Da una parte perché trattasi di standard quali-quantitativi bisognosi di adeguati impegni di spesa per trovare attuazione, e vieppiù ove ci si volesse spingere oltre la mera «sistematizzazione dell'esistente», verso il superamento degli odierni divari territoriali<sup>98</sup>. Dall'altra, perché ciò servirebbe a chiarire i dubbi che si addensano su alcuni di essi, la cui "essenzialità" è stata desunta dal Comitato stesso in chiave puramente logico-sistematica<sup>99</sup>.

Ignazio Spadaro

Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli studi di Catania

[ignazio.spadaro@unict.it](mailto:ignazio.spadaro@unict.it)

---

<sup>97</sup> Il *Rapporto* del 30 ottobre 2023 comprendeva le sole materie elencate nell'art. 116, co. 3 Cost. In dottrina cfr., favorevolmente, L. Violini, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *Federalismi*, 4, 2024, 6 ss.

<sup>98</sup> Cfr. G. Arachi, *Intervento* nell'Audizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 1° febbraio 2024, 20, accessibile da [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it) e [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it).

<sup>99</sup> V. CLEP, *Rapporto*, cit., 32, dove si legge che «[1] attività svolta [dal Comitato] può dunque definirsi come un'esplorazione "in terre incognite", collocate tra previsioni normative più o meno parziali, interpretazioni giurisprudenziali, veri e propri vuoti di disciplina, indicazioni rinvenibili al più solo implicitamente». La complessità di siffatta operazione è rimarcata da L. Violini, *Livelli essenziali*, cit., 3 ss.